

Tilburg University

## **Legitimiteit van aanpak COVID-19 pandemie door tijdelijke minderheidsregering met bijzondere machten in België**

Goossens, Jurgén

*Published in:*

Tijdschrift voor constitutioneel recht

*Publication date:*

2020

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Goossens, J. (2020). Legitimiteit van aanpak COVID-19 pandemie door tijdelijke minderheidsregering met bijzondere machten in België. *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, 11(3), 300-313.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Legitimiteit van aanpak COVID-19 pandemie door tijdelijke minderheidsregering met bijzondere machten in België

J. GOOSSENS\*

## 1. Inleiding

In het kader van het speciale TvCR nummer over de constitutionele aspecten van de COVID-19 pandemie gaat deze bijdrage in op de Belgische aanpak vanuit constitutioneel oogpunt. De aanpak in België is centraler georganiseerd dan in Nederland waar burgemeesters en veiligheidsregio's een grote rol spelen. In België worden de crisismaatregelen vooral op het federale niveau genomen en gecoördineerd, wat men op het eerste gezicht niet zou verwachten van een federaal land waar het zwaartepunt aan het verschuiven is naar de deelstatelijke gemeenschappen en gewesten. Daarnaast heeft de gezondheidscrisis opnieuw duidelijk enkele pijnpunten van de ingewikkelde Belgische staatsstructuur, zoals de grote versnippering van bevoegdheden, blootgelegd. Maar liefst acht verschillende ministers en een staatssecretaris op zowel het federale niveau als het niveau van de gemeenschappen en gewesten hebben bevoegdheden inzake het beleidsdomein gezondheid.<sup>1</sup> De institutionele inbedding van deze versnippering, de reële kans op een gebrek aan een uniform, adequaat crisisbeheer en dus de acute nood aan overleg en coördinatie hebben op verschillende momenten een coherente, adequate, snelle aanpak van de gezondheidscrisis in de weg gestaan. Versnippering van bevoegdheden vereist veel overleg en afstemming, wat natuurlijk haaks staat op de noodwendigheden in tijden van crisis.

Daarnaast barstte deze gezondheidscrisis los midden in een constitutionele systeemcrisis waarbij het vormen van een volwaardige federale regering (nog steeds) quasi onmogelijk blijkt, zoals ik een jaar geleden hier reeds aangaf in de bijdrage 'België, *quo vadis?* Het relaas van een regerings-, migratie- en systeemcrisis'.<sup>2</sup> Hierdoor heeft de federale minderheidsregering Wilmès II *tijdelijke gedoogsteun* van zes maanden en *bijzondere (vol)machten* voor drie maanden gekregen van het parlement om de gezondheidscrisis te bestrijden. In deze bijdrage zal dan ook voorna-

\* Dr. Jurgen Goossens is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan Tilburg University, Public Law & Governance Department.

<sup>1</sup> Zie voor een up-to-date overzicht van de wettelijke maatregelen op Europees, federaal en deelstatelijk niveau: <https://legal-world.wolterskluwer.be/nl/nieuws/domein/algemeen-justitie/overzicht-van-de-wettelijke-maatregelen-tegen-covid-19/>.

<sup>2</sup> Goossens 2019.

melijk de legitimiteit van de federale crisismaatregelen centraal staan. Er ontstaat immers grote druk op de werking van het parlementair stelsel door het verlenen van tijdelijke gedoogsteun en bijzondere machten aan een minderheidsregering die zelf slechts 38 van de 150 Kamerzetels in handen heeft.

Op het vlak van de vorming van een volwaardige (meerderheids)regering heeft de urgentie van de crisis vooralsnog geen zoden aan de dijk gebracht. De politieke elite kibbelt nog steeds rustig verder, zowel met elkaar als met de experts (virologen), en schermt nog steeds met veto's ten aanzien van elkaar die een volwaardige regeringsvorming onmogelijk maken. Tijdens de huidige crisissituatie is het evenwel van cruciaal belang dat het politieke bedrijf krachtdadig en eensgezind optreedt. Zo niet, dreigt de globale gezondheidscrisis de Belgische constitutionele systeemcrisis ook op langere termijn nog verder te vergroten. Het is nu vooral belangrijk op het vlak van de legitimiteit van de noodmaatregelen dat het parlement in het licht van de *checks and balances* de tijdelijke minderheidsregering met gedoogsteun en haar noodmaatregelen voldoende controleert.

## 2. Tijdelijke minderheidsregering met bijzondere machten

### 2.1 Volwaardige minderheidsregering Wilmès II

België bevindt zich al enige tijd in een systeemcrisis waarbij het moeilijk tot onmogelijk is geworden een volwaardige federale regering op de been te brengen.<sup>3</sup> Zo behaalde België na de val van de regering Letermé II met 541 dagen het officiële wereldrecord regeringsformatie op 6 december 2011. Op 9 december 2018 werd dan weer de regering Michel I grondig herschikt en vervelde deze naar een kortstondige minderheidsregering (Michel II). Deze minderheidsregering viel evenwel al na tien dagen, op 18 december 2018. Op 21 december aanvaardde koning Filip het ontslag van de regering, waardoor zij een regering van lopende zaken werd. Vóór de federale verkiezingen op 26 mei 2019 beschikte deze minderheidsregering over 52 van de 150 zetels in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, maar na de verkiezingen daalde dit aantal verder naar slechts 38 zetels (i.e. 25,3 %). Aangezien Eerste Minister Michel vervolgens werd aangewezen als nieuwe voorzitter van de Europese Raad, verliet hij de regering op 27 oktober 2019. Michels partijgenoot Minister Wilmès nam vervolgens de fakkel over als eerste vrouwelijke Eerste Minister in de Belgische staatsgeschiedenis. De – wegens gebrek aan vorming van een nieuwe volwaardige regering – nog steeds

bij de  
buren

<sup>3</sup> Goossens 2019.

ontslagnemende regering Wilmès I zag zo het daglicht. De regeringsonderhandelingen na de verkiezingen van 26 mei 2019 verliepen bijzonder moeizaam, aangezien twee politieke tegenpolen de verkiezingen wonnen: N-VA aan Vlaamse zijde en PS aan Waalse zijde.

Nadat tevergeefs geprobeerd werd een 'noodregering' met inbegrip van N-VA en PS op de been te brengen, besloot de minderheidsregering in lopende zaken Wilmès I na succesvolle onderhandelingen een vertrouwensstemming voor te leggen aan het parlement. Op 17 maart 2020 legden de leden van de regering Wilmès II de eed af bij de Koning. Met het oog op het bestrijden van de gezondheidscrisis kreeg het minderheidskabinet Wilmès II (coalitie van Open VLD, MR en CD&V) uiteindelijk de steun van een ruime Kamermeerderheid op 19 maart. Ook Ecolo, Groen, sp.a, PS, cdH en Défi gaven de regering Wilmès II tijdelijk, voor zes maanden, gedoogsteun om met volheid van bevoegdheden uit lopende zaken te treden met het oog op het nemen van noodzakelijke maatregelen om de pandemie effectief te bestrijden. Het minderheidskabinet wordt dus tijdelijk gesteund door negen partijen in de Kamer, in beginsel slechts tot september 2020. In België is het een grondwettelijke gewoonte dat er een vertrouwensstemming is vereist bij het aantreden van een nieuwe regering. In dit geval stemden 84 Kamerleden voor de motie van vertrouwen, 44 stemden tegen. De regering zelf heeft dus slechts 38 van de 150 Kamerzetels, maar de gedoogsteun breidt dit aantal uit tot 94.

De Belgische Grondwet bepaalt nergens dat een regering een meerderheid moet hebben in het parlement, hoewel dit wel wordt beschouwd als een ongeschreven vertrouwensregel. Hierdoor is het vormen van een minderheidsregering een eerder uitzonderlijke situatie in de Belgische politieke geschiedenis. Na recentelijk de (weliswaar kortstondige) minderheidsregering Michel II en nu de (weliswaar tijdelijke) minderheidsregering Wilmès II moet de categorisering van die situatie als 'uitzonderlijk' misschien toch geleidelijk aan worden herzien. Ondanks de recente uitzonderlijke omstandigheden wordt een minderheidsregering de laatste tijd immers sneller als een valabele optie voorgesteld.

## **2.2 Bijzondere machtenbesluiten van de uitvoerde macht op basis van de COVID-19 wetten**

Op 30 maart 2020 werden twee bijzondere machtenwetten (soms ook 'volmachtenwetten' genoemd) in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd waarmee het parlement een deel van haar bevoegdheden tijdelijk afstaat aan de Regering Wilmès II om de COVID-19 crisis sneller en adequater te kunnen bestrijden. Hierdoor dient de regering niet telkens de toestemming van het parlement te vragen om bijvoorbeeld gezondheidsmaat-

regelen of economische maatregelen te nemen in het kader van de bestrijding van het virus.

Om te reageren op de COVID-19 pandemie en de gevolgen ervan op te vangen, mag de regering op basis van de 'COVID-19 (I) wet' de bevoegdheid, de werking en de rechtspleging, met inbegrip van de bij wet bepaalde termijnen, van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de andere administratieve rechtscolleges aanpassen. De bevoegdheid dient om de goede werking van deze instanties en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling en hun andere opdrachten te garanderen. De regering kan dit verwezenlijken met een koninklijk besluit (KB) vastgesteld na overleg in de Ministerraad en dient daarbij de fundamentele beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en de rechten van verdediging van de rechtszoekenden in acht te nemen.

Artikel 5, §1 van de 'COVID-19 (II) wet' verleent de regering tevens ruime bevoegdheden om 1° maatregelen te nemen om de verdere verspreiding van het COVID-19 virus tegen te gaan, met inbegrip van de handhaving van de volksgezondheid en de openbare orde; 2° de noodzakelijke logistieke en opvangcapaciteit, met inbegrip van de bevoorradingszekerheid, te vrijwaren of er bijkomend in te voorzien; 3° (in)directe steun te bieden aan of beschermende maatregelen te nemen voor de getroffen financiële sectoren, de economische sectoren, de profit- en de non-profitsector, de bedrijven en de huishoudens om de gevolgen van de pandemie te beperken; 4° de continuïteit van de economie, de financiële stabiliteit van het land en de marktwerking te garanderen alsook de consument te beschermen; 5° aanpassingen door te voeren in het arbeidsrecht en in het sociaal-zekerheidsrecht ter bescherming van de werknemers en de bevolking, de goede organisatie van de ondernemingen en de overheid, mits vrijwaring van de economische belangen van het land en de continuïteit van de kritieke sectoren; 6° de bij of krachtens de wet bepaalde termijnen te schorsen of te verlengen; 7° de goede werking van de rechterlijke instanties te verzekeren en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling zowel in burgerlijke als in strafzaken; 8° zich te schikken naar de beslissingen van de EU in het kader van het gezamenlijk beheer van de crisis.

De COVID-19 (II) wet bevat twee belangrijke inhoudelijke beperkingen ten aanzien van deze ruime bevoegdheden. Ten eerste mogen de bijzondere machtenbesluiten geen afbreuk doen aan de koopkracht van de gezinnen en aan de bestaande sociale bescherming. Ten tweede mogen deze KB's de bijdragen aan de sociale zekerheid, de belastingen, taksen en rechten niet aanpassen, opheffen, wijzigen of vervangen, met inbegrip van de grondslag, het tarief en de belastbare verrichtingen. De besluiten genomen op basis van artikel 5, § 1, 1° COVID-19 (II) wet kunnen worden uitgevaardigd zonder dat de wettelijk of reglementair voorgeschreven

adviezen voorafgaandelijk worden ingewonnen. In afwijking van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, dienen de bijzondere machtenbesluiten die worden genomen op basis van de artikel 5, § 1, 1° van de COVID-19 (II) wet tevens niet noodzakelijk voorgelegd te worden aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voor advies. De besluiten bedoeld in artikel 5, § 1, 2° tot 8° kunnen ook worden uitgevaardigd zonder dat de wettelijk of reglementair voorgeschreven adviezen voorafgaandelijk worden ingewonnen, maar dienen wel voor advies aan de Raad van State te worden voorgelegd.

Zo nodig kunnen adviezen worden ingewonnen binnen een kortere termijn dan de wettelijk of reglementair voorgeschreven termijn. Indien het advies van de Raad van State wordt gevraagd, kan de regering hoogdringendheid inroepen zodat de Raad binnen de 5 werkdagen een advies aanlevert, zonder dat deze termijn kan worden verlengd. Deze termijn geldt voor alle KB's genomen op basis van beide COVID-19 wetten.

Zo nodig kunnen de bijzondere machtenbesluiten ter uitvoering van beide wetten daarnaast terugwerkende kracht hebben tot 1 maart 2020. Retroactieve werking dient evenwel steeds met grote omzichtigheid te worden benaderd en kan enkel worden toegepast als dit 'onontbeerlijk' is voor de verwezenlijking van de doelstelling van algemeen belang, aangezien het ingrijpt in reeds bestaande rechtssituaties en fundamenteel afbreuk doet aan het beginsel van de voorzienbaarheid en kenbaarheid van het recht.<sup>4</sup>

De bijzondere machten KB's mogen de geldende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, zelfs inzake aangelegenheden die de Grondwet uitdrukkelijk aan de wetgever voorbehoudt. Zij kunnen administratieve, burgerrechtelijke en zelfs strafrechtelijke sancties bepalen voor bepaalde overtredingen van deze besluiten. De strafrechtelijke sancties kunnen echter geen hogere strafmaat bepalen dan de strafmaat die voor de betrokken misdrijven is bepaald in de wetgeving die wordt gewijzigd of vervangen. De KB's moeten worden bekrachtigd door het parlement binnen één jaar vanaf hun inwerkingtreding. Zo niet, verliezen ze hun rechtsgeldigheid en worden zij dus geacht nooit uitwerking te hebben gehad. Op het moment van bekrachtiging krijgen de bijzondere machtenbesluiten de kracht van een formele wet. De verleende bijzondere machten op basis van de twee COVID-wetten vervallen weliswaar 3 maanden na inwerkingtreding van de wetten, op 30 juni 2020 dus, en werden uiteindelijk niet verlengd.

In een spoedadvies opgesteld in een zitting in algemene vergadering over de bijzondere machten bracht de afdeling Wetgeving van de Raad van State vooral de constitutionele beginselen en rechtsstatelijke begrenzingen van de crisismaatregelen van de uitvoerende macht in het kader van

<sup>4</sup> Advies Raad van State 25 maart 2020 nr. 67.142/AV, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67142.pdf>.

het leerstuk van de bijzondere machten in herinnering.<sup>5</sup> Op basis van gevestigde adviespraktijk van de Raad van State wordt een bijzondere machtenwet gekenmerkt ‘door de toekenning, op een groot aantal domeinen, van een verordeningsbevoegdheid aan de Koning [i.e. uitvoerende macht], die in de uitoefening van die bevoegdheid wetten kan aanvullen en wijzigen, en daarbij over een ruime discretionaire macht beschikt.’<sup>6</sup> Artikel 105 van de Grondwet bevat de rechtsgrond voor de wetten die bijzondere machten toekennen aan de uitvoerende macht en stelt dat deze laatste ‘geen andere macht [heeft,] dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen.’

Volgens de gevestigde, nog steeds geldende adviespraktijk van de Raad van State moeten bijzondere machten altijd aan de volgende vier voorwaarden voldoen om verenigbaar te zijn met artikel 105 van de Grondwet: 1° er moeten bepaalde feitelijke omstandigheden voorhanden zijn, die gewoonlijk als uitzonderlijke of crisisomstandigheden worden bestempeld en die de grenzen bepalen van de periode gedurende welke bijzondere machten kunnen worden toegekend; 2° de bijzondere machten kunnen slechts worden toegekend voor een beperkte periode; 3° de toegekende machten moeten nauwkeurig omschreven zijn zowel wat betreft doeleinden en oogmerken als wat betreft de aangelegenheden waarin maatregelen getroffen kunnen worden en de strekking ervan; 4° de wetgever dient bij de toekenning van de bijzondere machten zowel de supranationale normen, de internationale normen als de grondwettelijke bevoegdheidsregels te eerbiedigen (er moet dus steeds overeenstemming zijn met hogere rechtsnormen, waarbij bijvoorbeeld een inmenging in grondrechten steeds in overeenstemming moet zijn met het EVRM, en de wet mag geen afbreuk doen aan de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten).<sup>7</sup> De Raad concludeert dat de COVID-19 wetten in beginsel aan deze voorwaarden voldoen. Het hoeft geen betoog dat dergelijke bijzondere machten echter verstrekend zijn en de parlementsleden de maatregelen dus nauwgezet moeten blijven opvolgen, zeker gelet op de mogelijk enorme economische en financiële impact van de maatregelen voor de toekomst. Deze controle vindt vooral plaats vooraf bij het concreet opstellen van de bijzondere machtenwet en achteraf bij de bekrachtiging. Ook tussentijds kan het parlement natuurlijk toezicht houden op de regering onder meer door het stellen van parlementaire vragen. Effectief toezicht is in de praktijk in een crisissituatie echter niet altijd even evident gelet op de hoogdringendheid van het regeringsoptreden en de ernst van de situatie. Ondanks de brede gedoogsteun en de noodwendigheden van deze crisis heeft de minderheidsregering zelf echter slechts 38 van de 150 Kamerzetels in handen.

5 Advies Raad van State 25 maart 2020 nr. 67.142/AV. Zie over het leerstuk van de bijzondere machten: Uyttendaele 2014, p. 519-523; Vande Lanotte e.a. 2015, p. 130-140; T. Moonen 2019.

6 Zie advies Raad van State van 31 mei en 4 juni 1996, nr.199625.169/1/8

7 Advies Raad van State van 31 mei 1996, nr. 25.167/1.

Vanuit het oogpunt van een optimale werking van het parlementair stelsel en het democratiebeginsel, is dit een bijzonder opmerkelijke situatie die nauwgezet in de gaten moet worden gehouden door de volksvertegenwoordigers.

Hoewel het reeds anderhalf jaar onmogelijk was om een volwaardige meerderheidsregering op de been te brengen, werd aan de ontslagnemende minderheidsregering (van 25,3%) plots niet alleen tijdelijk gedoogsteun verleend maar ook nog eens verstrekkende bijzondere machten waardoor zij veel meer kan ondernemen dan een 'gewone' regering en waarbij de regering de grondrechten in substantiële mate kan inperken.<sup>8</sup> België doet opnieuw zijn karakterisering van staatsrechtelijk surrealisme alle eer aan. De regering kan zich gelukkig niet geheel almachtig gedragen, onder meer aangezien de gedoogsteun voor zes maanden en bijzondere machten voor 3 maanden tijdelijk zijn. De bijzondere machten werden alvast niet verlengd. Daarnaast heeft de Kamer recent al een bijzondere commissie opgericht die de aanpak van de COVID-19 epidemie zal onderzoeken en geregeld overleg zal plegen en informatie zal uitwisselen met gelijkaardige commissie in de deelstaatparlementen. Indien dit noodzakelijk blijkt, kan deze commissie op zich later nog worden omgevormd tot een volwaardige parlementaire onderzoekscommissie. Het is cruciaal dat het parlement zijn taak als rechtsstatelijke *watchdog* bijzonder ernstig neemt, zeker in tijden van crisis met een minderheidsregering die ook nog eens bijzondere machten heeft en waarbij het principe van democratische legitimiteit dus onder grote druk staat.

### 3. Federale fase van crisisbeheer

Nadat de ernst en de impact van de gezondheidscrisis geleidelijk aan duidelijker werden, kondigde de Nationale Veiligheidsraad op 12 maart 2020 de overgang aan naar de federale fase van het crisisbeheer. De grondslag van de regeling hiervoor kan worden gevonden in het koninklijk besluit (KB) van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen. Het KB bevat een algemeen noodplan op nationaal niveau voor België en legt de organisatie en coördinatie van de zogenaamde 'federale fase van crisisbeheer' vast. Het KB stelt onder meer de taak vast van het Nationaal Coördinatie- en Crisiscentrum (NCCN) van de regering bij een crisis die noopt tot het activeren van onmiddellijke coördinatie op federaal vlak.

Vanaf het begin van de federale fase nam de Nationale Veiligheidsraad de belangrijkste beleidsbeslissingen inzake het beheer van de crisis. Het is

8 Popelier 2020.



een collegiaal orgaan bestaande uit de Eerste Minister en de Vice-Eersteministers, en is momenteel uitgebreid met de Minister-Presidenten van de Gemeenschappen en Gewesten. Na haar beslissingen concretiseren de verschillende interministeriële, interdepartementale en interregionale crisiscellen de beleidsbeslissingen van de Veiligheidsraad onder coördinatie van het federaal Coördinatiecomité (COFECO). Dit comité is tevens een beleidsorgaan, momenteel namens de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken voorgezeten door de Directeur-generaal van het Nationaal Crisiscentrum en is voornamelijk samengesteld uit de (vertegenwoordigers van de) bevoegde ministers en ministeries, uitgebreid met de Minister-Presidenten van de Gewesten en Gemeenschappen. Het bereidt de uitvoering van de beleidsbeslissingen van de Nationale Veiligheidsraad op strategisch niveau voor en coördineert de uitvoering. De federale fase van nationaal crisisbeheer beoogt optimale coördinatie en informatieverstrekking over alle relevante maatregelen die door de verschillende entiteiten worden genomen. De nationale maatregelen van het crisisbeheer zijn van toepassing op het hele grondgebied. Daarnaast wordt naar een coherente afstemming gestreefd van de acties, communicatie en uitvoering op alle bevoegdheidsniveaus met de besliste nationale maatregelen, zodat beslissingen op het gehele grondgebied op dezelfde manier worden toegepast.

Zo werd recent de burgemeester van Deinze teruggefloten nadat deze het dragen van mondkmaskers in supermarkten verplichtte in zijn stad, terwijl het desbetreffende ministerieel besluit het dragen van mondkmaskers voor bezoekers van winkels sterk aanraade maar geen verplichting oplegde (vanaf 11 juli werd dit evenwel alsnog een verplichting in het hele land). Op vraag van de Minister van Binnenlandse Zaken heeft de provinciegouverneur in het kader van het bestuurlijk toezicht op lokale besturen de maatregel van de burgemeester dan ook onmiddellijk vernietigd. Volgens de Minister mogen de nationale regels “*noch strenger, noch minder streng*” worden geïnterpreteerd, zodat een burgemeester lokaal op eigen initiatief geen mondkmaskerdracht kan verplichten.<sup>9</sup>

Onverminderd de bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken, van de gouverneur en van de bevoegde gemeentelijke instellingen, is de burgemeester evenwel verantwoordelijk inzake de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente.<sup>10</sup> Hoewel België zich bevindt in de federale fase van crisisbeheer, blijft de burgemeester dus, zoals voor Vlaanderen bepaald in artikel 63 Decreet Lokaal bestuur, bevoegd voor de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente en voor dringende politieverordeningen. In beginsel kan een burgemeester dan ook alle maatregelen nemen die nodig zijn om de openbare orde en de volksgezondheid in dit geval te garanderen. Gemeentelijke politieverorde-

9 Paelinck en Baert 2020.  
10 Art. 133 Nieuwe Gemeentewet.

ningen mogen evenwel niet strijdig zijn met hogere rechtsnormen van de provincies, de gemeenschappen en gewesten en de federale staat. In de ministeriële omzendbrief GPI 94 van 30 maart 2020 betreffende de richtlijnen inzake de genomen maatregelen ter bestrijding van het virus COVID-19 staat dan ook geëxpliciteerd '[d]at er eigen wendingen of invullingen worden gegeven aan de federale maatregelen en instructies is echter onverantwoord en in gezondheidsgerelateerd crisisbeheer zelfs ronduit gevaarlijk.' Er werd tevens een 'Task Force GPI' opgericht die voor de gehele geïntegreerde politie en dus op het vlak van de handhaving moet zorgen voor een eenduidig beleid, evenals voor een eenvormige, aan de huidige toestand aangepaste toepassing van alle regelgevende en reglementaire teksten, met het oog op de krachtdadige aanpak van het virus. De Task Force GPI is vertegenwoordigd in het federaal Coördinatiecomité. Een lokale overheid kan uitzonderlijk afwijken van de federale maatregelen, maar enkel indien een specifieke lokale situatie dat zou vereisen en mits het lokaal bestuur via de gouverneur overleg pleegt met de federale overheid. Naar aanleiding van betogingen zonder voldoende respect voor de regels inzake *social distancing* vroeg de Minister van Binnenlandse Zaken in een andere omzendbrief op 15 juni 2020 gericht aan de burgemeesters en mede bezorgd aan de provinciegouverneurs tevens 'uitdrukkelijk om het recht om te betogen in uw gemeente te beperken of om – indien echt noodzakelijk – een betoging te verbieden.' Algemeen kan worden vastgesteld dat er sprake is van een ruime invulling van de federale ministeriële politionele bevoegdheden.<sup>11</sup> Hoewel de lokale overheden en burgemeesters vaak in de frontlinie staan van de concrete bestrijding van het virus, zijn zij dus wel pas de laatste schakel in de federale fase van het crisisbeheer. Het zou mijns inziens evenwel aangeraden zijn om de burgemeesters van de grootste steden bijvoorbeeld tijdelijk een stem te geven in de National Veiligheidsraad.

Er vindt bijzonder veel overleg plaats tussen verschillende bestaande en ad hoc opgerichte actoren op het gebied van volksgezondheid. Om de beleidsbeslissingen in de praktijk te implementeren, wordt dan ook geregeld ook overleg ingepland met de Provinciegouverneurs, de Hoge Ambtenaar van Brussel<sup>12</sup> en de Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarna zij de acties kunnen coördineren op gemeentelijk niveau.

Er is tenslotte ook een 'Groep van Experts die belast is met de Exit-Strategie' (GEES) opgericht die de Nationale Veiligheidsraad adviseert over de fasering en wijze waarop de crisismaatregelen kunnen worden losgelaten. Op het moment dat hun adviezen – pas weken later – openbaar werden gemaakt raakte uiteindelijk bekend dat de beleidsmakers verschillende adviezen van de experts inzake de exit-strategie niet hadden

<sup>11</sup> Popelier 2020, p. 9-11.

<sup>12</sup> Brussel Hoofdstad behoort niet tot de 10 Belgische provincies. Sinds de zesde staathervorming werd de functie van gouverneur van het administratief arrondissement Brussel Hoofdstad overgenomen door een 'Hoge Ambtenaar'.

gevolgd. Er bleken soms grote discrepanties te zijn tussen de adviezen van de virologen en de effectieve politieke beleidsmaatregelen, onder meer inzake het gebruik van mondklappers.<sup>13</sup>

#### 4. Versnipperd bevoegdhedenlandschap

In plaats van homogene bevoegdheidspakketten die een volledige bevoegdheidsmaterie toekennen aan één overheidsniveau, is er in België meestal sprake van een versplinterde bevoegdheidsverdeling.<sup>14</sup> Dit geldt zeker voor het beleidsdomein gezondheid en a fortiori sinds het Vlinderakkoord van 2011 dat leidde tot de zesde staatshervorming waarin verschillende substantiële aspecten van het gezondheidsbeleid werden gedefederaliseerd naar de gemeenschappen.<sup>15</sup> Sinds de staatshervorming van 1980 behoren de persoonsgebonden aangelegenheden (i.e. aangelegenheden die nauw zijn verbonden met het leven van de mens in zijn gemeenschap<sup>16</sup>) tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, doch slechts voor zover ze zich niet langer op het federale niveau bevinden.

Momenteel hebben dan ook acht ministers en één staatssecretaris elk substantiële bevoegdheden inzake gezondheidsbeleid.<sup>17</sup> Het gaat om 1° de federale Minister van Volksgezondheid die onder meer bevoegd is voor de bescherming van de volksgezondheid in het algemeen (behalve de aspecten die aan de gemeenschappen zijn toegewezen<sup>18</sup>), van de gezondheid van de werknemers in de bedrijven, en de financiering van de ziekenhuizen (hoewel de erkenningsnormen sinds de zesde staatshervorming vallen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen); 2° de Vlaams Minister van Welzijn en Volksgezondheid, onder meer bevoegd voor preventieve gezondheidszorg (cfr. *contract tracing*) en zorgverstrekking in oudereninstellingen (waar een groot aantal van de COVID-19 slachtoffers vielen); 3° Waals Gewestminister voor Gezondheidsbeleid die vergelijkbare bevoegdheden heeft als de Vlaams Minister van Welzijn en Volksgezondheid maar dan voor het Waals Gewest; 4° twee Franse Gemeenschapsministers, de ene bevoegd voor zaken die kinderen aangaan en de andere bevoegd voor wetenschappelijk onderzoek en universitaire ziekenhuizen; 5° de Minister van de Duitstalige Gemeenschap bevoegd voor gezondheid; 6° in het kluwen van het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er zowel een Franstalige als een Nederlandstalige Minister met onder meer bevoegdheden inzake ziekenhuisbeleid, ouderenbeleid en geestelijke gezondheidszorg, naast nog een staatssecretaris bevoegd voor gezondheidspreventie ten aanzien van Franstalige Brusselaars.

<sup>13</sup> Allaert en Brems 2020.

<sup>14</sup> Vanpraet 2011, p. 28.

<sup>15</sup> Hannes 2014; Van Nieuwenhove 2014.

<sup>16</sup> Parl.St. Kamer 1977-78, nr. 461/1, 28.

<sup>17</sup> Arnoudt 2020.

<sup>18</sup> Zie Grondwettelijk Hof 15 januari 2009, nr. 2/2009, ov. B.5.2; advies Raad van State 17 februari 2009, Parl.St. Vl.Parl. 2008-09, nr. 2164/1, Tijdschrift voor Publiekrecht 2011/3, p. 177.

Artikel 138 Grondwet voorziet in de mogelijkheid voor het Parlement van de Franse Gemeenschap enerzijds en het Parlement van het Waalse Gewest en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest anderzijds om – in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet – te beslissen dat het Parlement van het Waalse Gewest en zijn Regering in het Franse taalgebied en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en zijn College in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (geheel of gedeeltelijk) bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen. Van deze grondwettelijke mogelijkheid is gebruik gemaakt om de uitoefening van het gezondheidsbeleid van de Franse Gemeenschap gedeeltelijk over te dragen aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie. Dit maakt het bevoegdheidsverdelingskluwen natuurlijk des te ingewikkeld en zet het onderscheid gemeenschap-gewest onder druk.<sup>19</sup>

Om het beleid van al deze actoren inzake gezondheidszorg enigszins te coördineren, is er een specifiek mechanisme ingevoerd, namelijk de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid. Deze bestaat uit bovenstaande acht ministers, met het oog op de coronacrisis aangevuld met de federale Minister De Backer die de *Task Force Testing* leidt. Deze *Task Force* is opgericht door de federale Minister van Volksgezondheid De Block om de Belgische testcapaciteit evenals de aankoop en levering van mondklappers en ander medisch materiaal naar België aanzienlijk uit te breiden, wat immers beide een belangrijke rol speelt in de strijd tegen de pandemie.

Dit coördinatiemechanisme is een van de vele samenwerkingsvormen die de verschillende staatshervormingen hebben voortgebracht. België wordt dan ook gekenmerkt door een sterke vorm van samenwerkingsfederalisme of coöperatief federalisme en kent dus een zogenaamde *consociational democracy*.<sup>20</sup> Het centraal mechanisme voor overleg, samenwerking en coördinatie tussen het federale niveau, de gemeenschappen en de gewesten met het oog op het nastreven van individuele of gezamenlijke doelstellingen – doch met respect voor de naleving van eenieders bevoegdheden – is daarbij het Overlegcomité, dat bestaat uit leden van de federale regering en van de gemeenschaps- en de gewestregeringen.<sup>21</sup>

Dit Overlegcomité kan gespecialiseerde interministeriële conferenties oprichten die instaan voor het bevorderen van overleg en samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.<sup>22</sup> Zij zijn dus een centraal punt waar (vrijwillig) overleg plaatsvindt tussen de federale regering, de gemeenschaps- en gewestregeringen, en waar de verschillende regeringen op basis van overleg betrokken kunnen worden bij de beslissingen van elkaar. Een interministeriële conferentie heeft evenwel geen dwingende beslissingsbevoegdheid (uitgezonderd de

19 Vande Lanotte 2011.

20 Lijphart 1981, p. 5.

21 Art. 31/1 gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

22 Art. 31bis Gewone Wet Hervorming Instellingen. Zie ook bv. Omzendbrief van 27 oktober 1999 betreffende de interministeriële conferenties.

Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid die inzake de buitenlandse bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten wel een dwingende beslissingsbevoegdheid heeft), wat de slagkracht van dit mechanisme natuurlijk beperkt. Binnen deze interministeriële conferenties worden tenslotte ook samenwerkingsakkoorden voorbereid.<sup>23</sup>

De versnippering van de bevoegdheden inzake gezondheidszorg leidde reeds tot recente oproepen, voornamelijk van de socialistische partijen PS en SP.A, om aspecten van het gezondheidsbeleid te herfederaliseren om zo opnieuw tot een homogener bevoegdheidspakket en dus meer gecoördineerde aanpak te komen, maar konden niet rekenen op de steun van onder meer de Vlaamse meerderheidspartijen CD&V en N-VA.<sup>24</sup>

## 5. Blik op de horizon: democratische legitimiteit van de crisismaatregelen

De minderheidsregering Wilmès II heeft tijdelijk voor zes maanden een ruime gedoogsteun gekregen in de Kamer in combinatie met verstrekende bijzondere machten voor drie maanden om de gezondheidscrisis adequaat te kunnen aanpakken. Hoewel momenteel parallel nog steeds pogingen worden ondernomen een volwaardige meerderheidsregering op de been te brengen, is het hoogst onzeker of na afloop van die zes maanden (september 2020) – en op dat moment bijna 2 jaar na de verkiezingen – eindelijk een volwaardige meerderheidsregering op de been gebracht zal zijn. Voldoende animo en durf om nieuwe verkiezingen uit te schrijven, is er evenwel vooralsnog ook niet bij de traditionele meerderheidspartijen, mede gelet op de angst voor verdere polarisatie en verdere winst voor partijen die zich bevinden aan de uitersten van het politieke spectrum. Ofwel komt er plots alsnog witte rook uit de schouw en wordt tegen alle verwachtingen in toch nog een volwaardige meerderheidsregering gevormd, ofwel zal de gedoogsteun voor de minderheidsregering Wilmès moeten worden verlengd, ofwel dient de minderheidsregering haar ontslag aan te bieden aan de Koning waarna bij aanvaarding van dat ontslag de regering (opnieuw) in lopende zaken gaat. In elk geval lijkt de kans reëel dat het einde van de Belgische systeemcrisis nog snel niet in zicht zal zijn.

Vanuit constitutioneel oogpunt, in het bijzonder de werking van het parlementair stelsel en het democratiebeginsel, moet heel voorzichtig worden omgegaan met een verlengde gedoogsteun en vooral moeten ook (de gevolgen van) de crisismaatregelen die genomen zijn op basis van de bijzondere machten goed worden gecontroleerd door het parlement. Dit is des te belangrijk, aangezien deze genomen zijn door een minderheids-

<sup>23</sup> Vande Lanotte e.a. 2015, p. 1094.

<sup>24</sup> Bollen 2020.

regering bestaande uit drie partijen die samen zelf uiteindelijk slechts 38 van de 150 Kamerzetels in handen hebben. De democratische legitimiteit van het regeringsbeleid met bijzondere machten staat daardoor onder grote druk, terwijl zij beleids- en financiële keuzes kon maken op basis van bijzondere machtenbesluiten – met kracht van formele wet na bekrachtiging door het parlement – die nog decennia kunnen doorwerken in de Belgische samenleving.

Daarnaast is er ook geregeld een wankel evenwicht en samenwerking waar te nemen tussen het – (onrechtstreeks) democratisch gelegitimeerde – minderheidskabinet en de wetenschappers, momenteel vooral de virologen, als ‘technocraten’. Op het moment dat belangrijke, ingrijpende politieke keuzes en beslissingen worden gemaakt, bijvoorbeeld gesteund op argumenten inzake economische welvaart, die mogelijk – al dan niet om goede redenen – in kunnen gaan tegen adviezen vanuit de wetenschap, bijvoorbeeld op basis van gezondheidsargumenten, zijn de democratische legitimiteit van die keuzes en de parlementaire controle er op van wezenlijk belang.

In deze globale gezondheidscrisis en Belgische constitutionele systeemcrisis staat de werking van het parlementair stelsel dan ook onder druk. Dit vormt tegelijkertijd echter ook een opportuniteit voor de volksvertegenwoordigers om de taak waarvoor ze verkozen te zijn ter harte te nemen en hun rol in de *checks and balances* tussen wetgevende en uitvoerende macht grondig ter harte te nemen.

## Literatuur

### Allaert en Brems 2020

K. Allaert en P. Brems, ‘Politici volgden niet altijd adviezen van expertengroep GEES: van bubbel van twee tot 70 decibel op café’, 8 juni 2020, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/06/08/gees-rapporten-publiek-gemaakt/>

### Arnoudt 2020

R. Arnoudt, ‘Kafka in de zorg: wie zijn onze 9 ministers van Gezondheid en waarvoor zijn ze precies bevoegd?’, 26 mei 2020, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/05/26/kafka-in-de-gezondheidszorg-wie-zijn-de-9-ministers-en-waarvoor/>

### Bollen 2020

N. Bollen, ‘Vlaamse partijen verdeeld over gezondheidszorg’, 17 mei 2020, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/vlaamse-partijen-verdeeld-over-gezondheidszorg/10227675.html>

**Goossens 2019**

J. Goossens, 'België, Quo Vadis? Het relaas van een regerings-, migratie- en systeemcrisis', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2019, p. 379-390

**Hannes 2014**

P. Hannes, 'Wat betekent de zesde staatshervorming voor de gezondheidszorgsector en de ouderenzorg', in: J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters en W. Vandenbruwaene, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen: Intersentia, 2014, p. 367-399

**Vande Lanotte 2011**

J. Vande Lanotte, *De Belgische unie bestaat uit vier deelstaten*, Brugge: die Keure 2011

**Vande Lanotte e.a. 2015**

J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens en T. De Pelsmaecker, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge: die Keure 2015

**Lijphart 1981**

A. Lijphart, 'Introduction: the Belgian example of cultural coexistence in comparative perspective', in: A. Lijphart (red.), *Conflict and coexistence in Belgium: The dynamics of a culturally divided society*, Berkeley: University of California. Institute of international studies 1981

**Moonen 2019**

T. Moonen, 'Bijzondere machten als oplossing voor een crisis: of zelf in een midlifecrisis?', in: E. Vandenbossche (red.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge: die Keure, 2019, p. 177-213

**Paelinck en Baert 2020**

G. Paelinck en D. Baert, 'Mondmaskerplicht in Deinze gaat voorlopig niet door: gouverneur vernietigt besluit van burgemeester', 1 juli 2020, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/06/30/de-crem-fluit-burgemeester-van-deinze-terug-die-mondmaskers-ver/>

**Popelier 2020**

P. Popelier, 'COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis', *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1771884>.

**Uyttendaele 2014**

M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal: Anthemis, 2014

**Van Nieuwenhove 2014**

J. Van Nieuwenhove, 'De bevoegdheidsoverdrachten inzake gezondheidszorg', in: A. Alen e.a. (red.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge: die Keure 2014, p. 393-412